



1C_123/2024

Arrêt du 9 décembre 2024

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Kneubühler, Président,
Haag et Merz.
Greffière : Mme Arn.

Participants à la procédure
A. _____, représenté par Me Mathieu Jacquérior, avocat,
recourant,

contre

Commune de Cologny, route de La-Capite 24, case postale 86, 1223 Cologny, représentée par
Me François Bellanger, avocat,
intimée.

Objet
Droit de la fonction publique; résiliation des rapports de service,

recours contre l'arrêt de la Cour de justice de la République et canton de Genève, Chambre administrative,
du 16 janvier 2024
(A/1955/2023-FPUBL ATA/42/2024).

Faits :

A.

A. _____ a été engagé par la Commune de Cologny (ci-après: la commune) en qualité d'agent de police municipale, au grade d'appointé, dès le 1^{er} novembre 2022. Le prénommé s'est absenté du travail du 7 au 8 février 2023, du 8 au 11 mars 2023 et du 13 au 14 mars 2023; à partir du 16 mars 2023, il a été en incapacité totale de travail.

Le 12 avril 2023, le Conseil administratif de la commune a informé A. _____ qu'il envisageait de résilier ses rapports de service. A la demande de ce dernier, le Conseil administratif a précisé, par courrier du 27 avril 2023, ne pas être satisfait de ses prestations. En date du 4 mai 2023, A. _____ a demandé des précisions quant au motif invoqué et a sollicité une nouvelle fois copie de son dossier; il ne comprenait pas le motif du congé et ne pouvait donc pas exercer son droit d'être entendu.

Par courrier du 11 mai 2023, le Conseil administratif de la commune a résilié les rapports de service de l'employé pour le 30 juin 2023; cette décision était déclarée exécutoire nonobstant recours. Le droit d'être entendu avait pu être valablement exercé et l'employé avait renoncé à la consultation de son dossier, puisqu'il n'avait pas contacté le service des ressources humaines pour ce faire.

B.

A. _____ a recouru contre la décision du 11 mai 2023 auprès de la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève, en concluant à la constatation du caractère abusif du licenciement du 11 mai 2023, ainsi qu'au versement d'une indemnité de 48'000 fr. à ce titre et d'une autre de 10'000 fr. pour tort moral. Par arrêt du 16 janvier 2024, la Cour de justice a rejeté le recours.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A. _____ demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt de la Cour de justice et de constater le caractère abusif du licenciement du 11 mai 2023, ainsi que d'octroyer une indemnité de 48'000 fr. pour licenciement abusif et une autre de 10'000 fr. pour tort moral.

La Cour de justice persiste dans les considérants et le dispositif de son arrêt. La commune conclut au rejet du recours, dans la mesure de sa recevabilité. Le recourant réplique.

Considérant en droit :

1.

La décision attaquée concerne des rapports de travail de droit public au sens de l'art. 83 let. g LTF. Elle tranche une contestation pécuniaire et la valeur litigieuse dépasse le seuil de 15'000 fr. qui ouvre la voie du recours en matière de droit public en ce domaine (art. 51 al. 1 let. a et 85 al. 1 let. b LTF). Interjeté en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) et dans les formes requises (art. 42 LTF) contre une décision finale (art. 90 LTF) prise par l'autorité cantonale de dernière instance (art. 86 al. 1 let. d LTF), le recours en matière de droit public est recevable.

2.

Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF). Il ne peut s'en écarter que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. (**ATF 145 V 188** consid. 2) - ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF (art. 105 al. 2 LTF). Si la partie recourante entend s'écarter des constatations de fait de l'autorité précédente, elle doit expliquer de manière circonstanciée en quoi les conditions de l'art. 105 al. 2 LTF seraient réalisées et la correction du vice susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF); à défaut, un état de fait divergent de celui de la décision attaquée ne peut pas être pris en compte (**ATF 145 V 188** précité). Le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur des critiques appellatoires portant sur l'appréciation des preuves ou l'établissement des faits par l'autorité précédente (**ATF 140 V 213** consid. 2; **140 III 264** consid. 2.3).

Sauf exceptions non pertinentes en l'espèce (cf. art. 95 let. c, d et e LTF), le recours ne peut pas être formé pour violation du droit cantonal. Il est néanmoins possible de faire valoir que son application viole le droit fédéral, en particulier l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.) ou d'autres droits constitutionnels; le Tribunal fédéral n'examine alors de tels moyens que s'ils sont formulés conformément aux exigences de motivation qualifiée prévues à l'art. 106 al. 2 LTF (**ATF 142 V 577** consid. 3.2 et la référence).

Une décision est arbitraire (art. 9 Cst.) lorsqu'elle contredit clairement la situation de fait, qu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté ou qu'elle heurte d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Il n'y a pas arbitraire du seul fait qu'une solution autre que celle de l'autorité cantonale semble concevable, voire préférable. Pour qu'une décision soit annulée pour cause d'arbitraire, il ne suffit pas que sa motivation soit insoutenable; il faut encore que cette décision soit arbitraire dans son résultat (**ATF 144 I 170** consid. 7.3 et les références).

3.

Le recourant soulève le grief de violation du droit d'être entendu aux motifs que la juridiction cantonale n'aurait pas donné suite à ses demandes d'audition de témoins et qu'il n'aurait pas pu accéder au dossier de la cause.

3.1. Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision soit prise touchant sa situation juridique, d'avoir accès au dossier, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (**ATF 148 II 73** consid. 7.3.1; **145 I 167** consid. 4.1; **142 III 48** consid. 4.1.1). Cette garantie constitutionnelle n'empêche pas le juge de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, il a la certitude que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion (**ATF 145 I 167** consid. 4.1; **140 I 285** consid. 6.3.1). Par ailleurs, le droit d'être entendu ne comprend pas celui d'être entendu oralement (**ATF 140 I 68** consid. 9.6.1; **134 I 140** consid. 5.3) ni celui d'obtenir l'audition de témoins (130 II 425 consid. 2.1; arrêt 2C_850/2014 du 10 juin 2016 consid. 6.1, non publié in **ATF 142 II 388**). Le refus d'une mesure probatoire par appréciation anticipée des preuves ne peut être remis en cause devant le Tribunal fédéral qu'en invoquant l'arbitraire (art. 9 Cst.) de manière claire et détaillée (art. 106 al. 2 LTF; **ATF 146 III 73** consid. 5.2.2; **144 II 427** consid. 3.1.3; **138 III 374** consid. 4.3.2).

3.2. Le recourant reproche à la cour cantonale de ne pas avoir donné suite aux auditions de témoins qu'il aurait proposées dans son mémoire de recours cantonal; selon lui, ces auditions étaient de nature à démontrer notamment les dysfonctionnements au sein du service ayant entraînés plusieurs démissions et incapacités de travail, ainsi que les rapports conflictuels entretenus avec le chef de service et l'incompétence de ce dernier. Ce moyen doit être écarté. En effet, on cherche en vain dans le mémoire de recours cantonal le nom des éventuels témoins dont le recourant souhaitait l'audition. Il ne le précise d'ailleurs pas non plus devant le Tribunal fédéral. Au demeurant, pour les motifs exposés ci-dessous (cf. consid. 4), ces moyens de preuve n'étaient pas pertinents pour statuer sur la cause.

3.3. Le recourant soutient qu'il n'aurait pas pu avoir accès au dossier avant le dépôt de son recours devant la cour cantonale, en violation de son droit d'être entendu. La critique doit être rejetée. La cour cantonale a certes constaté que la commune n'a pas précisé au recourant qu'il pouvait solliciter un rendez-vous pour consulter le dossier. Elle a toutefois relevé que le recourant était en possession de toutes les pièces du dossier ayant motivé la décision de licenciement durant la période probatoire, en raison de prestations insatisfaisantes. Il s'agissait en particulier du formulaire relatif à l'entretien d'évaluation du 17 janvier 2023 cosigné par le recourant et ses supérieurs hiérarchiques, ainsi que des courriels adressés au recourant par le secrétaire général de la commune et le service des ressources humaines (cf. consid. 4.2 ci-dessous). Dans son acte de recours, le recourant ne conteste pas avoir été en possession de tous les éléments pertinents. Quoi qu'il en soit, une éventuelle violation du droit d'être entendu - qui ne saurait dans le cas d'espèce être qualifiée de grave - aurait été réparée dans le cadre de la procédure de recours cantonal dès lors que le recourant a, par son mandataire, pu alors avoir accès au dossier et a pu faire valoir ses arguments devant la cour cantonale qui dispose d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit (**ATF 145 I 167** consid. 4.4; **142 II 218** consid. 2.8.1; arrêt 8C_257/2019 du 12 mai 2020 consid. 5.2).

4.

Dans un grief intitulé "de l'interdiction de l'arbitraire", le recourant se plaint d'une appréciation arbitraire des motifs de son licenciement. Il reproche en particulier à la cour cantonale d'avoir omis de relever certains faits, tels que la validation de sa période d'essai par la commune le 31 janvier 2023, l'origine de son incapacité de travail à rechercher dans les conditions de travail. Enfin, le recourant soulève le grief de "violation du droit fédéral (sous l'angle du licenciement abusif et de l'atteinte à la personnalité)", en se prévalant de l'art. 336 CO.

4.1.

4.1.1. L'art. 4 du règlement du personnel communal de la commune de Cologny, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021, prévoit que les relations de travail entre un membre du personnel communal et la commune sont régies par le contrat individuel de travail (let. a), le cahier des charges (let. b), le présent règlement (let. c), les directives internes (let. d) et, pour le surplus, par les art. 319 ss CO, applicables à titre de droit public supplétif (let. e).

À teneur de l'art. 6 al. 1 du règlement, le temps d'essai pour les contrats à durée indéterminée est de trois mois pour tous les collaborateurs. Conformément à l'art. 7 du règlement, les membres du personnel sont en outre soumis à une période probatoire de deux ans qui débute dès l'engagement et comprend le temps d'essai précité (al. 1). Pendant la période probatoire, les rapports de travail peuvent être librement résiliés de part et d'autre conformément aux délais prévus à l'art. 10 (al. 6).

Par conséquent, durant la période probatoire, l'autorité de nomination est en principe libre de renoncer à maintenir les rapports de service pour autant qu'elle respecte le délai de résiliation. Selon la jurisprudence, lorsque le droit applicable ne fait pas dépendre le licenciement de conditions matérielles, l'autorité dispose dans ce cadre d'un très large pouvoir d'appréciation. L'autorité de recours n'a donc pas à rechercher si les motifs invoqués sont ou non imputables à une faute de l'employé; il suffit en effet que la continuation du rapport de service se heurte à des difficultés objectives ou qu'elle n'apparaisse pas souhaitable pour une raison ou une autre (arrêts 1C_36/2024 du 8 avril 2024 consid. 3.2; 8C_40/2022 du 15 juillet 2022 consid. 4.4 et les réf. cit.).

La période probatoire est en effet aménagée afin de permettre aux parties de préparer l'établissement de rapports de travail destinés à durer, en leur donnant l'occasion d'éprouver leurs relations de confiance, de déterminer si elles se conviennent mutuellement et de réfléchir avant de s'engager pour une plus longue période. Si les rapports contractuels qu'elles ont noués ne répondent pas à leur attente, les parties doivent pouvoir s'en libérer rapidement (cf. en droit privé: **ATF 136 III 562** consid. 3 et 129 III 124 consid. 3.1; en droit de la fonction publique: arrêts 1C_36/2024 du 8 avril 2024 consid. 3.2; 8C_419/2017 du 16 avril 2018 consid. 5.3.2 et 8C_518/2011 du 18 avril 2012 consid. 6.1). En d'autres termes, avant la fin de la période probatoire, les parties ne peuvent pas s'attendre à ce que les rapports de travail s'inscrivent dans la durée (arrêt 8C_370/2021 du 24 juin 2021 consid. 5.1 et les arrêts cités).

4.1.2. Selon l'art. 336 al. 1 let. d CO, le congé est abusif lorsqu'il est donné par une partie parce que l'autre partie fait valoir de bonne foi des prétentions résultant de son contrat de travail.

4.2. La cour cantonale a retenu que le recourant avait travaillé moins de cinq mois au service de la commune et que, durant cette brève période, celle-ci avait à plusieurs reprises fait des reproches au recourant concernant la qualité de ses prestations et son comportement. Ainsi, le formulaire relatif à l'entretien d'évaluation et de développement des compétences du 17 janvier 2023 - que le recourant a cosigné - relève l'existence de nombreuses erreurs dans la rédaction de documents officiels, une connaissance insuffisante des "outils police", un manque d'initiative; le recourant était invité à établir des priorités, à améliorer ses prestations, à diversifier les sujets traités et à veiller aux respects des délais. Par ailleurs, les pièces produites attestaient que le secrétaire général de la commune avait convoqué le recourant en date du 8 mars 2023 pour lui enjoindre de cesser toute activité privée pendant son service et corriger son attitude générale; une évaluation intermédiaire était d'ores et déjà prévue d'ici au 7 avril 2023. Enfin, le service des ressources humaines avait également dû demander au recourant de se conformer à ses obligations en cas d'absence, puisqu'il avait omis à plusieurs reprises d'informer immédiatement son responsable et de transmettre ses certificats médicaux (cf. courriels des 16 et 21 février 2023, ainsi que des

13 et 15 mars 2023). Sur la base de ces éléments, la cour cantonale a considéré que la commune était fondée à se séparer du recourant, lequel était en période probatoire et ne répondait pas à ses attentes.

4.3. Le recourant ne prétend pas, ni a fortiori ne démontre, que les faits précités retenus par l'instance précédente seraient manifestement inexacts. Il ne remet pas en cause le bien-fondé des critiques émises lors de son entretien d'évaluation. Si le recourant se plaint certes de l'omission de plusieurs autres éléments de fait, il ne propose toutefois aucune motivation conforme aux exigences posées par l'art. 106 al. 2 LTF (cf. consid. 2 supra); au demeurant, on ne voit pas en quoi la correction de ces omissions aurait une influence sur le sort de la cause. On relèvera en particulier qu'après la validation de sa période d'essai par courrier du 31 janvier 2023, le recourant a à nouveau fait l'objet de reproches d'ordre professionnel en février et mars 2023; il a notamment été sommé par le secrétaire général le 8 mars 2023 de cesser toute activité privée pendant son service et de corriger son attitude générale. Le recourant ne prétend pas que lesdits reproches formulés par la commune étaient manifestement dénués de tout fondement. Il n'y a dès lors pas lieu de s'écarter des constatations de l'instance précédente.

Pour le reste, le recourant ne soulève pas le grief d'application arbitraire du droit communal; il ne se réfère d'ailleurs à aucune disposition du règlement du personnel communal. Il est dès lors douteux que l'argumentation qu'il présente soit recevable, eu égard aux exigences qualifiées de motivation (cf. consid. 2). Quoi qu'il en soit, il apparaît, au vu des éléments précités, que la décision de licenciement pendant la période probatoire reposait sur des motifs objectifs, de sorte qu'elle ne peut être qualifiée d'arbitraire. Le recourant semble oublier qu'il se trouvait en période probatoire et qu'une simple impossibilité d'établir une relation de confiance indispensable à l'exercice de la fonction suffit comme motif de licenciement.

En outre, le recourant se prévaut en vain d'une situation conflictuelle avec son chef de service. D'une part, celle-ci n'est pas étayée. D'autre part, vu les motifs objectifs à la base de la décision de licenciement, la commune pouvait choisir de se séparer du recourant, alors qu'il se trouvait encore dans sa période probatoire, plutôt que de devoir prendre d'autres mesures afin de gérer une éventuelle situation conflictuelle de nature à nuire à l'efficacité du service.

Enfin, le recourant perd de vue que les règles du CO relatives au contrat de travail sont applicables à titre de droit public communal supplétif (cf. 4 du règlement du personnel) et qu'il en va ainsi de l'art. 336 al. 1 et 2 CO (congé abusif) dont il se prévaut. Le Tribunal fédéral n'en contrôle ainsi l'application que sous l'angle restreint de l'arbitraire ou d'autres droits constitutionnels en fonction des griefs invoqués (cf. consid. 2 ci-dessus). En l'occurrence, le recourant ne développe aucune argumentation répondant aux exigences de motivation qualifiées de l'art. 106 al. 2 LTF, de sorte que son grief est irrecevable. Quoi qu'il en soit, au vu des motifs exposés ci-dessus, il apparaît que la cour cantonale n'a pas fait preuve d'arbitraire en retenant que le licenciement n'était pas abusif.

5.

Au vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté dans la mesure de sa recevabilité. Les frais judiciaires, arrêtés à 2'000 fr., sont mis à la charge du recourant qui succombe (art. 65 et 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 2'000 fr., sont mis à la charge du recourant.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des parties et à la Cour de justice de la République et canton de Genève, Chambre administrative.

Lausanne, le 9 décembre 2024

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Kneubühler

La Greffière : Arn